

28 aprile 2026

## FOCUS GIURISPRUDENZA

### [Consiglio di Stato, Sez. V, 9/04/2026, n. 2844](#)

*Contratti Pubblici. Le attestazioni, in tema di irregolarità fiscale, contenute nel FVOE, sono valide fino a querela di falso. Il RUP non deve ricorrere al contraddittorio con l'O.E., ma deve attenersi alle attestazioni contenute nel FVOE.*

**Le risultanze del certificato FVOE fanno fede sino a querela di falso in ordine alla posizione contributiva e fiscale dell'operatore economico, vincolando pertanto la successiva attività della stazione appaltante. Piuttosto, grava sull'operatore economico un onere di verifica della veridicità dei dati evincibili dal FVOE, e se del caso di impugnazione, non potendo esso gravare l'Amministrazione di oneri non previsti da alcuna previsione normativa, né dal generale dovere di buona fede e correttezza nei rapporti negoziali (artt. 1175-1337 c.c.), il quale non può spingersi sino al punto di imporre alla stazione appaltante di dubitare – in assenza di felice esperimento di querela di falso – delle risultanze della predetta attestazione FVOE.**

Questo è quanto affermato dal **Consiglio di Stato** con la sentenza in commento.

La questione trae origine da un ricorso proposto innanzi al **TAR Toscana**, avente ad oggetto il provvedimento di esclusione da una procedura negoziata senza bando, con lettera di invito del 4 aprile 2025, disposta nei confronti dell'impresa ricorrente, per delle irregolarità fiscali emerse dall'esame del FVOE, da cui è emerso in particolare la seguente dicitura "negativo – la posizione è risultata irregolare".

Il **Giudice di primo grado**, ha rigettato il ricorso, avendo rilevato la totale infondatezza delle censure sollevate.

Avverso le statuizioni del **TAR Toscana**, l'impresa ricorrente ha proposto appello innanzi al **Consiglio di Stato**, affidato, principalmente, ai seguenti motivi di gravame: **Violazione dell'art. 94, comma 6, del Codice dei Contratti**, in tema esclusione dalle procedure di gara per inosservanza degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, nonché per **errore in iudicando** nella valutazione dell'efficacia probatoria del FVOE è mancanza di contraddittorio procedimentale.

Istruita la causa, questa è stata introitata per la decisione.

Il **Supremo Consesso**, ha rigettato l'appello avendo ritenuto infondati i motivi di gravame per le seguenti considerazioni di diritto.

Il **Collegio** ha richiamato **l'art. 94 comma 6 d. lgs. n. 36/23**, secondo cui, "...è escluso dalla partecipazione a una procedura di appalto l'operatore economico che abbia commesso violazioni gravi e definitivamente accertate degli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse o dei contributi previdenziali..." la causa di esclusione non opera qualora l'operatore economico abbia ottemperato ai suoi obblighi pagando o impegnandosi in modo vincolante a pagare le imposte o i contributi previdenziali

dovuti, compresi eventuali interessi o sanzioni, oppure quando il debito tributario o previdenziale sia comunque integralmente estinto, sempre che l'estinzione, il pagamento o l'impegno si siano perfezionati anteriormente alla scadenza del termine di presentazione dell'offerta".

Inoltre, come ricorda il **Collegio**, l'**art. 91 co. 3 lett. a) del Codice** richiede agli operatori economici di dichiarare, in sede di presentazione della domanda di partecipazione, il possesso dei requisiti di ordine generale, i quali debbono poi essere mantenuti per l'intera durata della gara.

Fatte queste premesse, il **Collegio**, nel caso di specie, ha richiamato il contenuto del FVOE dell'appellante, in cui, con riferimento alla regolarità fiscale, *reca il seguente esito "negativo-la posizione è risultata irregolare"* alle date del 21 luglio e del 1° agosto 2025; sulla base di tale attestazione, l'impresa appellante è stata legittimamente esclusa dalla gara.

Per il Collegio, tale attestazione, è sufficiente per ritenere legittima l'esclusione, "... in quanto disposta sulla base di un'attestazione FVOE, e pertanto di un documento che fa fede sino a querela di falso in ordine alla certificazione relativa al requisito delle regolarità contributiva e tributaria degli operatori economici (C.d.S, V, 3.9.2024, n. 7378)".

Né il mancato contraddittorio procedimentale da parte della S.A. può sovvertire la legittimità del provvedimento di esclusione, in quanto, le risultanze del certificato FVOE, fanno fede sino a querela di falso in ordine alla posizione contributiva e fiscale dell'operatore economico, vincolano **la successiva attività della stazione appaltante**. *"Piuttosto, grava sull'operatore economico un onere di verifica della veridicità dei dati evincibili dal FVOE, e se del caso di impugnazione, non potendo esso gravare l'Amministrazione di oneri non previsti da alcuna previsione normativa, né dal generale dovere di buona fede e correttezza nei rapporti negoziali (artt. 1175-1337 c.c.), il quale non può spingersi sino al punto di imporre alla stazione appaltante di dubitare – in assenza di felice esperimento di querela di falso – delle risultanze della predetta attestazione FVOE."*

Alla luce delle superiori argomentazioni di diritto, il **Consiglio di Stato** ha rigettato l'appello confermando il provvedimento di esclusione dell'O.E.

\* \* \*

### **Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 2879 del 10 aprile 2026**

*La mancata allegazione del progetto di assorbimento, quale elemento essenziale dell'offerta economica, comporta l'esclusione dalla gara senza possibilità di soccorso istruttorio.*

La pronuncia trae origine dall'esclusione di un operatore economico da una procedura di gara per servizi manutentivi, motivata dalla **mancata allegazione del progetto di assorbimento del personale** previsto dalla lex specialis quale elemento obbligatorio dell'offerta economica.

L'operatore escluso impugnava sia il provvedimento espulsivo sia la clausola del disciplinare, sostenendo, tra l'altro, la violazione del **principio di tassatività delle clausole di esclusione**, la natura non essenziale del documento richiesto e la possibilità di ricorrere al **soccorso istruttorio**.

Il **TAR Lazio** respingeva il ricorso, qualificando il **progetto di assorbimento come elemento strutturale dell'offerta economica**. La decisione veniva quindi appellata.

Il nodo centrale della controversia riguarda un elemento essenziale dell'offerta, la cui omissione comporta l'esclusione automatica, oppure un elemento integrabile mediante soccorso istruttorio.

Il **Consiglio di Stato** respinge l'appello, affermando un principio di particolare rilievo sistematico: **il progetto di assorbimento del personale, richiesto dalla *lex specialis*, costituisce elemento essenziale e strutturale dell'offerta economica e, in quanto tale, non è suscettibile di integrazione mediante soccorso istruttorio.**

Il Collegio valorizza il **combinato disposto degli articoli 57 e 102 del D. Lgs. n. 36/2023**, evidenziando che la **clausola sociale** integra un **requisito necessario dell'offerta** e le **modalità di attuazione devono essere concretamente esplicitate** dall'operatore economico. Ne deriva che la semplice dichiarazione di impegno non è sufficiente, ma è necessario un **contenuto analitico e verificabile**.

La sentenza chiarisce che il progetto di assorbimento non è un adempimento documentale meramente formale, ma svolge una funzione sostanziale di valutazione della serietà e sostenibilità dell'offerta. Per tale ragione viene assimilato ad altri elementi dell'offerta economica, quali i costi della manodopera e gli oneri della sicurezza.

Coerentemente con tale impostazione **il soccorso istruttorio è escluso**, poiché non può essere utilizzato per integrare il contenuto sostanziale dell'offerta; un'integrazione postuma violerebbe la ***par condicio competitorum***.

Il Consiglio di Stato esclude altresì che possono supplire alla mancanza la **dichiarazione di assorbimento integrale del personale o il possesso di certificazioni** (es. SA8000). Tali elementi sono ritenuti generici e **non idonei a sostituire un progetto analitico**.

\* \* \*

### **Tar Lombardia, Milano, sez. I, del 02/04/2026, n. 1538**

*Il subappalto qualificante non può sostituire l'avvalimento per i requisiti della prestazione principale: la relativa carenza comporta l'esclusione e non è sanabile con soccorso istruttorio.*

La sentenza in esame affronta un tema di particolare rilevanza nel diritto dei contratti pubblici, ossia il rapporto tra **avvalimento e subappalto qualificante**, con specifico riguardo ai limiti di utilizzabilità di tali istituti ai fini della partecipazione alle gare.

Il caso origina dall'esclusione di un operatore economico da una procedura di gara per l'affidamento di servizi di trasloco, sul presupposto della **mancanza del requisito di iscrizione all'Albo degli autotrasportatori**, richiesto per la prestazione principale. L'impresa esclusa aveva dichiarato di voler sopperire a tale carenza mediante ricorso al **subappalto qualificante**, senza però attivare un contratto di avvalimento.

Il TAR respinge il ricorso, ribadendo un principio consolidato: **subappalto qualificante e avvalimento non sono istituti sovrapponibili**, pur condividendo una funzione pro-concorrenziale. In particolare, il Collegio, sottolinea come il subappalto necessario operi quando il concorrente, pur privo di alcune qualificazioni, affida a terzi l'esecuzione di specifiche prestazioni, mentre l'avvalimento consente di "prendere in prestito" requisiti altrui, imponendo però, nei casi di requisiti abilitanti, che sia l'impresa ausiliaria a eseguire direttamente la prestazione.

Di rilievo è l'interpretazione della **lex specialis**: il disciplinare di gara consentiva il subappalto qualificante solo per le prestazioni secondarie, mentre per la prestazione principale richiedeva il possesso diretto del requisito o, in alternativa, il ricorso all'avvalimento con esecuzione da parte dell'ausiliaria. Ne deriva che l'operatore economico, scegliendo di non attivare l'avvalimento, si è posto in contrasto con le regole di gara.

La sentenza valorizza inoltre il principio di **stretta interpretazione della lex specialis**, escludendo letture estensive fondate sul *favor participationis* quando il dato letterale risulti chiaro ed univoco. In tale senso, il *favor participationis* non può tradursi in una deroga ai requisiti essenziali di partecipazione.

Interessante è anche il passaggio relativo al **soccorso istruttorio**, che viene ritenuto inapplicabile, la mancata stipula, infatti, del contratto di avvalimento non costituisce una mera irregolarità formale, bensì una carenza sostanziale del requisito di partecipazione, non sanabile ex post.

\* \* \*

#### **TAR Lazio, Sez. IV, 20/04/2026, n. 7057**

*Contratti Pubblici. Avvalimento SOA. La mancata indicazione del Direttore tecnico non assume rilevanza se lo stesso è desumibile implicitamente dalla clausola di messa a disposizione dell'intera struttura aziendale. Il principio "once only" ex art. 99 del Codice dei Contratti opera solo nella verifica dei requisiti e non nella fase di valutazione delle offerte. Divieto di aggravamento del procedimento amministrativo.*

**La clausola contrattuale che prevede la messa a disposizione dell'intera "struttura aziendale sottesa" al requisito SOA, è idonea a ricomprendere tutte le componenti che concorrono alla qualificazione dell'impresa, ivi incluso il Direttore tecnico, quale elemento intrinseco e necessario per l'esistenza della certificazione SOA. Il richiamo al principio del c.d. *once only* non può essere utilmente invocato per superare la mancata dimostrazione dei requisiti tecnici ai fini del punteggio tecnico.**

Questo è quanto affermato dal **TAR Lazio** con la sentenza in commento.

La questione trae origine dall'impugnazione del provvedimento di aggiudicazione afferente una procedura aperta per l'affidamento dell'Accordo Quadro quadriennale per l'esecuzione dei lavori di manutenzione degli impianti tecnologici sulla rete nazionale ANAS – 2024.

Con il ricorso proposto, parte ricorrente ha contestato: 1) la validità del contratto di avvalimento stipulato dall'aggiudicataria, in quanto, "*...le risorse messe a disposizione sarebbero manifestamente inadeguate a trasferire il requisito; ne conseguirebbe (a dire del ricorrente) l'insussistenza in capo all'aggiudicataria del requisito SOA richiesto, con conseguente doverosa esclusione dalla procedura di gara*"; 2) la valutazione dell'offerta tecnica, con particolare riferimento all'esperienza specifica, "*...avendo la Commissione attribuito punteggi non coerenti né giustificati rispetto alla documentazione prodotta*".

Istruita la causa, questa veniva posta in decisione.

Il **Collegio**, esaminate le censure sollevate da parte ricorrente ha ritenuto parzialmente infondate le argomentazioni difensive di parte ricorrente sulla base delle seguenti ragioni di diritto.

Relativamente alla contestata validità del contratto di avvalimento SOA, il Collegio ha rilevato che dalla lettura del contratto è emerso che lo stesso, “...nel prevedere il prestito dei requisiti SOA di cui alla “Categoria OG10 Classifica VIII”, recava espressamente la prestazione di alcuni specifici elementi, consistenti nei “mezzi, le attrezzature e il seguente personale tecnico ed operaio indicati nell’Allegato A””, affiancato dalla messa a disposizione (“nonché”) di “tutta la ‘struttura aziendale’ sottesa e presupposta ed idonea a soddisfare i predetti requisiti richiesti in modo pieno ed incondizionato senza limitazioni di sorta, ai fini della partecipazione alla procedura di gara” (sul punto Consiglio di Stato, Sez. V, 6 novembre 2024, n. 8879)

Da tali considerazione emerge, per il **G.A.**, il dato secondo cui non può ritenersi dirimente la dedotta mancata indicazione del Direttore tecnico, in quanto “La clausola contrattuale che prevede la messa a disposizione dell’intera “struttura aziendale sottesa” al requisito SOA, è idonea a ricomprendere tutte le componenti che concorrono alla qualificazione dell’impresa, ivi incluso il Direttore tecnico, quale elemento intrinseco e necessario per l’esistenza della certificazione SOA.

Da qui l’infondatezza del primo motivo di ricorso.

Relativamente al secondo motivo di gravame, con il quale, parte ricorrente ha contestato la valutazione dell’offerta tecnica dell’aggiudicataria, con specifico riferimento ai due sub criteri dell’“esperienza specifica” e della “struttura tecnico-operativa”, per carenza di elementi probatori volti a dimostrare l’effettiva esecuzione dei lavori indicati, per il **Collegio**, tale motivo è stato ritenuto fondato nei seguenti termini.

Dalla lettura della *lex specialis*, è emerso che, con riferimento all’esperienza specifica, i concorrenti dovevano dimostrare l’effettiva esecuzione mediante apposita documentazione “...*CEL, SAL, Certificato di pagamento o documentazione equivalente, a pena di mancata valorizzazione ai fini del punteggio*”.

Da qui, “a fronte del chiaro tenore di tali disposizioni, il richiamo al principio del c.d. *once only* non può essere utilmente invocato per superare tali carenze. La ratio di tale principio – come recepita dall’art. 18, comma 2, della legge n. 241/1990 e dall’art. 99 del codice dei contratti pubblici – è infatti quella di evitare un inutile aggravamento del procedimento amministrativo, impedendo che lo stesso documento, già acquisito e protocollato, debba essere richiesto più volte al medesimo operatore economico. Tuttavia, tale principio opera esclusivamente sul piano della verifica dei requisiti e non può essere esteso alla distinta fase della valutazione delle offerte tecniche”.

Ne consegue, per il **Collegio**, che l’onere di allegazione e comprova degli elementi rilevanti ai fini dell’attribuzione del punteggio resta integralmente a carico del concorrente, non potendo la commissione giudicatrice sopperire alle carenze dell’offerta mediante attività officiose integrative. (Consiglio di Stato Sez. V, 4 novembre 2025, n. 8567).

Una diversa conclusione, come chiarisce il **Collegio**, determinerebbe un evidente *vulnus* ai principi di *par condicio*, trasparenza e imparzialità, traducendosi in un ingiustificato vantaggio per i concorrenti già in rapporto con la stessa amministrazione, i quali vedrebbero valorizzata un’offerta tecnica incompleta sulla base di elementi non formalmente prodotti, a differenza degli altri operatori, costretti al rigoroso rispetto degli oneri dichiarativi e documentali imposti dalla *lex specialis*.

Sulla base delle superiori argomentazioni il **Collegio** ha ritenuto errato il punteggio assegnato all’aggiudicataria per mancanza di elementi volti a provare l’effettiva esecuzione dei lavori richiesti ai fini dell’attribuzione dei punteggi tecnici.

In conclusione, il **Collegio** ha ritenuto meritevole di accoglimento il ricorso solo relativamente al secondo motivo di gravame con conseguente annullamento del provvedimento di aggiudicazione, imponendo all’Autorità di rideterminarsi sul punteggio spettante, con esclusione della valutazione dell’intervento non adeguatamente comprovato.

## PROVVEDIMENTI E ATTI NORMATIVI

### **ANAC – Delibera assunta in sede di vigilanza, n. 116 del 1 aprile 2026**

*La verifica dei requisiti degli operatori economici, anche nella fase di acquisizione documentale, è attività propria della Stazione appaltante e non può essere esternalizzata a soggetti privati.*

**La Delibera** in esame si inserisce nel solco di un orientamento ormai consolidato dell’Autorità, volto a riaffermare la **centralità della Stazione** appaltante **nella verifica dei requisiti di partecipazione**, qualificando tale attività come espressione tipica della funzione amministrativa e, pertanto, **non delegabile a soggetti privati**.

Il caso trae origine da un’attività ispettiva nei confronti di un soggetto aggregatore che aveva affidato a operatori economici esterni il servizio di acquisizione documentale finalizzata alla verifica dei requisiti generale degli operatori economici. Il modello organizzativo adottato prevedeva, in concreto, una vera e propria **delega operativa ai privati**, i quali provvedevano a reperire la documentazione presso le amministrazioni competenti, talora anche mediante utilizzo di credenziali dell’ente.

Il fulcro della decisione risiede nella qualificazione della verifica dei requisiti quale **attività intrinsecamente pubblicistica**, che non si esaurisce nella mera raccolta documentale ma comprende una sequenza unitaria di attività (acquisizione, controllo e valutazione) funzionalmente preordinate all’adozione del provvedimento di aggiudicazione.

L’Autorità sottolinea come tale attività sia **strettamente connessa all’esercizio del potere provvedimentale, sia espressamente attribuita al RUP o ai responsabili di fase da D. Lgs. n. 36/2023** e costituisce condizione di efficacia dell’aggiudicazione. Ne consegue che anche la sola fase di acquisizione documentale non può essere isolata e affidata all’esterno, in quanto rappresenta un **momento essenziale e non scindibile del procedimento di verifica**.

Particolarmente significativa è la presa di posizione dell’ANAC sul tema del **presupposto esterno al RUP**. Pur ammettendo in astratto forme di ausilio, la delibera chiarisce che: esse devono essere **eccezionali, motivate e riferite al singolo affidamento**, non possono tradursi in una **esternalizzazione stabile e generalizzata** della funzione e non possono in alcun caso comportare la **sostituzione della Stazione appaltante** nella gestione della procedura.

In tale prospettiva, viene valorizzato il combinato disposto delle norme sulle attività di committenza ausiliaria, che esclude la possibilità di affidare a privati la **gestione delle procedure di gara “in nome e per conto” della Stazione appaltante**.

Un ulteriore profilo di interesse riguarda il rapporto tra organizzazione amministrativa e strumenti digitali. L'Autorità evidenzia come l'evoluzione del FVOE (Fascicolo Virtuale dell'Operatore Economico) abbia ormai ridotto le difficoltà operative che in passato avevano giustificato, almeno in fatto, il ricorso all'esternalizzazione.

Di conseguenza, le carenze organizzative dell'ente – pur riconosciute – **non possono più legittimare soluzioni derogatorie**, imponendosi invece un adeguamento strutturale attraverso rafforzamento delle competenze interne, formazione del personale e corretta utilizzazione delle piattaforme digitali.

La Delibera segnala, inoltre, ulteriori criticità che rafforzano il giudizio di illegittimità del modello adottato: violazione del **principio di rotazione** negli affidamenti sotto soglia, carenze negli obblighi di **trasparenza e alimentazione della BDNCP** e situazioni patologiche in cui l'operatore economico, incaricato del servizio, ha finito per **acquisire documentazione relativa ai propri requisiti**, configurando una forma estrema di conflitto di interessi.

Tali elementi evidenziano come l'esternalizzazione non solo contrasti con il dato normativo, ma sia anche suscettibile di incidere negativamente su principi cardine quali **imparzialità, par condicio e affidabilità delle verifiche**.

## PARERI MIT SUPPORTO GIURIDICO

### [Parere MIT n. 4114 del 02/03/2026](#)

*Contratti pubblici. Aggiornamento del programma triennale dei lavori e di acquisto di beni e servizi e del relativo elenco annuale dei lavori. Articoli 5 e 7 dell'allegato I.5 del D.Lgs. 36/2023.*

Con il parere in esame, il MIT ha fornito dei chiarimenti in merito alla possibilità di aggiornare il programma triennale dei lavori pubblici.

Nello specifico, con riferimento a quanto disposto dall'**art. 5, comma 6, dell'allegato I.5. del Codice dei Contratti**, si chiede se è corretto, per gli enti locali, approvare il programma triennale dei lavori e il programma triennale di acquisto di beni e servizi successivamente all'approvazione del bilancio di previsione, purchè entro novanta giorni dall'esecutività della delibera

Il MIT, riscontrando la suddetta richiesta, ha chiarito che, alla luce della disposizione richiamata, la quale reca la disciplina di attuazione dell'**art. 37 comma 6 del Codice dei Contratti**, gli enti locali possono **“...procedere all'aggiornamento del programma triennale dei lavori pubblici e del relativo elenco annuale entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della legge di bilancio. Analoga disposizione è prevista all'art. 7 co 6 per l'aggiornamento del programma triennale degli acquisti di beni e servizi e del relativo elenco annuale”**.

**Parere MIT n. 4241 del 21/04/2026**

*Le riserve devono essere iscritte, a pena di decadenza, sul primo atto idoneo successivo al fatto lesivo; è intempestiva l'iscrizione effettuata solo nel registro di contabilità se preceduta da atti idonei privi di riserva.*

Il **parere** in esame affronta un tema classico, ma tutt'altro che risolto nella prassi applicativa dei contratti pubblici: la **tempestività dell'iscrizione delle riserve** da parte dell'appaltatore, **alla luce dell'art. 7, comma 2, dell'Allegato II.14 del D. Lgs. n. 36/2023**.

Il chiarimento offerto si muove lungo una direttrice interpretativa che privilegia una **lettura sostanzialistica della norma**, coerente con la finalità – esplicita dal comma 2 – di assicurare una tempestiva conoscenza delle contestazioni da parte della Stazione appaltante. In questa prospettiva, **sebbene il registro di contabilità sia la sede naturale, il concetto di “primo atto idoneo” non viene rigidamente tipizzato, ma ricondotto ad una categoria aperta, comprensiva di tutti gli atti formali che nella fase esecutiva siano potenzialmente idonei a documentare l'insorgenza del fatto pregiudizievole e a veicolare il dissenso dell'appaltatore e che precedono temporalmente la firma del registro di contabilità**

Particolarmente significativa è l'inclusione, tra tali atti, dei verbali di cantiere (di consegna e sospensione, di ripresa, di nuovi prezzi) e degli ordini di servizio, confermando un orientamento già emerso nella prassi e giurisprudenza previgente. Tali atti, infatti, costituiscono momenti tipici di interlocuzioni tra le parti e, proprio per questo, sedi privilegiate per l'emersione tempestiva delle riserve.

Il parere esclude che strumenti atipici, quali note formali o comunicazione ad hoc, possano sostituire l'iscrizione nei documenti contabili ufficiali, ma servono a rispettare il requisito di tempestiva informazione.

Se la percezione del danno o del fatto pregiudizievole avviene in un momento antecedente alla predisposizione del registro di contabilità, l'impresa decade dal diritto a far valere la riserva se non l'ha iscritta sul “primo atto idoneo” che ha avuto occasione di firmare o ricevere.

Sul piano delle conseguenze, il parere quindi ribadisce con chiarezza la portata decadenziale della norma: l'omessa iscrizione della riserva sul primo atto idoneo successivo all'insorgenza del fatto lesivo comporta la perdita del diritto, anche se la riserva venga successivamente apposta nel registro di contabilità.